



Algemene Bestuursdienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Evaluatie rollen Autoriteit Woningcorporaties



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Harry Paul

In samenwerking met:

**ABDTOPConsult**

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Evaluatie rollen Autoriteit Woningcorporaties

Januari 2021

Inhoud

1	Opdracht en aanpak	6
2	Historie en huidige situatie	8
2.1	Onrust in de woningcorporatiesector	8
2.2	Wijziging Woningwet	9
2.3	Naar een verticaal toezichtmodel	11
2.4	Functionele verdeling van rollen binnen de Aw	12
3	Bevindingen	14
3.1	Interferentie van rollen	14
3.2	Gevolgen voor positie en oordeelsvorming van de Aw	17
3.3	Toezichtmodel in de praktijk	19
4	Oplossingsrichtingen en conclusies	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Oplossingsrichtingen	22
4.3	Conclusies	25
5	Aanbevelingen	26
	Literatuurlijst	27

1 Opdracht en aanpak

Aanleiding evaluatie

De Woningwet 2015 heeft een publieke integrale toezichthouder op de woningcorporaties in het leven geroepen: de Autoriteit woningcorporaties (Aw). De Aw heeft verschillende rollen, waaronder toezichthouder op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en partner van het WSW in de samenwerking bij het verticaal toezicht op de corporaties. Deze rollen zorgen steeds vaker voor een dubbele-petten problematiek voor de Aw. Dit volgde ook uit de evaluatie extern toezicht Woningwet 2015 (ABDTOPConsult, 2018). Tegelijkertijd is de samenwerking tussen Aw en WSW versterkt, om het toezicht op de corporatiesector effectiever en efficiënter te maken. De ervaren dubbele-petten problematiek en de versterkte samenwerking geven aanleiding tot een evaluatie van de rollen van de Aw.

Doel van de evaluatie

In kaart brengen van de verschillende rollen en de mogelijke knelpunten in de praktijk, en voorstellen doen om de onafhankelijkheid van de verschillende rollen van de Aw beter te waarborgen.

Onderzoeksvragen

1. Waar interfereren de verschillende rollen van de Aw in de praktijk volgens de betrokken partijen (BZK, WSW en Aw)?
 - a. Betrek hierbij ook de mogelijke gevolgen van een verwachte sterkere samenwerking tussen de Aw en WSW in de toekomst.
 - b. Betrek hierbij ook de gevolgen van de toenemende rol van de Aw in het toezicht op het volkshuisvestelijk belang.
2. Welke problemen ervaart de Aw in de praktijk van deze interferenties, mede in relatie tot de onafhankelijke positie en oordeelsvorming van de Aw als toezichthouder op zowel de corporaties/corporatiesector als op WSW?
3. Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om de gesignaleerde interferenties en problemen op te lossen of hiermee om te kunnen gaan indien deze interferenties en problemen (deels) niet kunnen worden opgelost?

Aanpak

- Het team verzamelt informatie d.m.v. documentatie en interviews.
- Voor de interviews gebruikt het team geen standaard vragenlijst; de vragen worden toegesneden op de organisatie en persoon waarmee een interview plaatsvindt.

- N.a.v. interviews en documentatie stelt het team een feitenrelaas op, die aan alle geïnterviewden wordt voorgelegd. Vervolgens worden conclusies en aanbevelingen opgesteld.
- De opdracht is afgerond wanneer de opdrachtgever, Autoriteit Woningcorporaties, decharge heeft verleend aan het rapport, met een akkoord van de IG ILT en DG Omgevingswet van BZK.
- Doorlooptijd van de evaluatie is juli t/m december 2020.

Organisatie

- Opdrachtgever: Kees van Nieuwamerongen, directeur Autoriteit Woningcorporaties. Contactpersoon namens Aw is [REDACTED].
- Team: Harry Paul (consultant), [REDACTED] (secretaris)
- Er vindt tweewekelijks overleg plaats met opdrachtgever ([REDACTED]), en eveneens wekelijks (intern) teamoverleg.

2 Historie en huidige situatie

2.1 Onrust in de woningcorporatiesector

De Aw is een jonge organisatie. De oprichting in 2015 was het resultaat van de politieke en maatschappelijke verontrusting over een reeks schandalen bij woningcorporaties, die onverantwoord omsprongen met de taken en het vermogen waarmee ze waren toegerust. Het meest bekende voorbeeld is Vestia, dat zijn onbeheersbare derivatenportefeuille van 23 miljard euro later moest laten afkopen voor 2 miljard euro, maar ook andere misstanden staan nog steeds in het geheugen gegrift als symbool voor de toenmalige uitwassen in de corporatiesector.

In 2012, na het uitkomen van het Vestia schandaal, besluit de Tweede Kamer een commissie in te stellen om de misstanden in de corporatiesector te onderzoeken. Deze commissie voert de intussen bekende parlementaire enquête woningcorporaties uit en komt tot de conclusie dat de incidenten voortvloeien uit structurele tekortkomingen in het stelsel. Zoals de commissie zelf formuleert: “de grote vrijheid (*grenzen*), het gebrek aan tegenkrachten (*governance*) en de beschikbaarheid van groeiend vermogen (*geld*) zijn helaas een voedingsbodem gebleken voor overmoedig menselijk handelen of handelen zonder moreel kompas” (Kamerstuk II, 2014/2015, 33606, nr.4). Tegelijkertijd stelt de commissie dat deze tekortkomingen de verantwoordelijkheid van betrokken partijen niet wegneemt; in de eerste plaats de bestuurders van woningcorporaties waar misstanden speelden, maar ook de interne en externe toezichthouders, de branchevereniging, de minister en de Tweede Kamer.

In lijn met bovengenoemde verklaringen voor het ontstaan van de incidenten adviseert de commissie de volgende wijzigingen in het stelsel: 1) *grenzen* stellen aan de taken, het werkgebied en de schaalgrootte van woningcorporaties; 2) de interne en externe *governance* versterken; 3) het *geld* beteugelen. En tot slot vraagt de commissie aandacht voor de menselijke factor, het *gedrag*, met de aanbeveling om veel meer in te zetten op het voorkomen en aanpakken van integriteitsschendingen.

De conclusies van de commissie leggen de basis voor de wijzigingen in het stelsel van woningcorporaties die uiteindelijk in 2015 worden doorgevoerd, waaronder de oprichting van een onafhankelijke toezichthouder: de Aw. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

2.2 Wijziging Woningwet

Van de wijzigingen die het kabinet n.a.v. de parlementaire enquête heeft doorgevoerd in het stelsel van woningcorporaties zijn twee wijzigingen specifiek van belang in het kader van deze evaluatie: de oprichting van de Aw als onafhankelijk toezichthouder en het onder publiekrechtelijk toezicht stellen van het WSW. Hieronder gaan we op beide wijzigingen in.

Oprichting Autoriteit Woningcorporaties

Ten eerste de oprichting van een nieuwe onafhankelijke toezichthouder. De enquêtecommissie concludeerde over het externe toezicht onder andere dat er sprake was geweest van 'bewegend toezicht'; de criteria in het toezicht op nevenactiviteiten van woningcorporaties werden steeds minder streng onder invloed van politiek en beleid. Met bijvoorbeeld het krachtwijkenbeleid van minister Vogelaar ontstond de beweging om woningcorporaties steeds meer nevenactiviteiten toe te staan zoals investeringen in vastgoed voor onderwijs, sport of andere publieke voorzieningen. Daardoor konden woningcorporaties steeds meer investeren in (commerciële) nevenactiviteiten, die verder van hun kerntaak af kwamen te staan, namelijk sociale huurwoningen bouwen, beheren en exploiteren. Om te zorgen dat het toezicht los kwam te staan van beleid en politiek en wensen uit de sector, beval de enquêtecommissie aan om een onafhankelijk toezichthouder op te richten. Dat wil zeggen; onafhankelijk van politiek en beleid en onafhankelijk van de sector. Deze toezichthouder moest ook een einde maken aan de versnippering van het toezicht dat tot dan toe bestond. Tot 2015 was het financieel toezicht op de sector belegd bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties lag bij BZK. De enquêtecommissie stelde dat die versnippering goed toezicht in de weg staat, omdat financiële problemen vaak samenhangen met tekortkomingen op het gebied van governance, integriteit of rechtmatigheid of een combinatie. De onafhankelijke toezichthouder moet 'integraal toezicht' gaan uitvoeren, op de financiën, de rechtmatigheid, de governance en de integriteit van de corporatiesector. In lijn met deze aanbevelingen richt het kabinet in 2015 de Autoriteit Woningcorporaties op.

Toezicht Aw op het WSW

Ten tweede creëert het kabinet publiek toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), de organisatie die toegang van corporaties tot leningen op de kapitaalmarkt faciliteert door garant te staan voor rente- en aflossingsverplichtingen van corporaties.¹

¹ Naast burger kreeg WSW met de Woningwet 2015 ook de rol van saneerder

Het WSW toetst of corporaties voldoende kredietwaardig zijn om leningen op een bedrijfseconomisch verantwoorde manier aan te gaan en houdt in de gaten of corporaties goed op de risico's letten. Als een woningcorporatie voldoet aan de voorwaarden die het WSW stelt aan zijn deelnemers, wordt de corporatie geregistreerd en krijgt deze toegang tot de kapitaalmarkt tegen optimale voorwaarden (WSW, 2020). Wanneer een corporatie in financiële problemen komt en een aanspraak op de borg nodig is, wordt in eerste instantie het onderpand van de corporatie zelf ingezet om de schade zoveel mogelijk te beperken. Resterende schade komt vervolgens voor de rekening van het vermogen van het WSW, aangevuld met het obligo waarop WSW een beroep kan doen. De derde en laatste buffer bestaat uit de afspraak met het Rijk en gemeenten, de zogeheten achtervang, dat het WSW indien nodig kan beschikken over renteloze leningen. (Aw, 2016)

De enquêtecommissie zag het WSW als één van de verantwoordelijke partijen voor de ontstane problemen. De organisatie had zich te eenzijdig gericht op de doelstelling om woningcorporaties zo goedkoop mogelijke financiering te verschaffen, en daarmee de belangen van de publieke achtervangers te weinig gewicht gegeven. Bovendien controleerde het WSW niet hoe woningcorporaties het geld besteedden dat ze geleend hadden, gingen ze ruimhartig om met criteria voor borging en keurden ze risicovolle complexe financiële producten goed (zoals de derivatencontracten van Vestia). Daardoor liepen het Rijk en gemeenten als achtervangers financieel risico. Intussen hadden de Tweede Kamer en het kabinet weinig aandacht voor het WSW.

De commissie beval aan om de publieke grip op het private WSW te versterken, onder andere door het onder publiekrechtelijk toezicht van de minister te plaatsen. De minister voor Wonen en Rijksdienst heeft deze aanbeveling overgenomen, en zo wordt het publiekrechtelijk toezicht in 2015 per amendement in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting vastgelegd. Per 1 juli 2016 krijgen de kaders voor het toezicht op het WSW vorm in het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV).

De minister besluit de taak van toezichthouder op het WSW te mandateren aan de toen net opgerichte onafhankelijke toezichthouder, de Aw (Kamerstukken II, 2014/15, 29453, nr. 389). De reden hiervoor is ten eerste dat de minister het toezicht op het WSW niet bij het beleidsdepartement wilde leggen, in het kader van de scheiding van beleid en toezicht. Daarnaast moest het een organisatie zijn met affiniteit met de corporatiesector en kennis van financiële en bancaire producten. Op basis van deze criteria kwamen de Aw en de DNB in aanmerking, waarvan de minister de Aw het meest geschikt vindt.

Ten eerste omdat toezicht door DNB weer een nieuwe speler op het veld zou creëren, wat de nodige afstemming zou vereisen om te komen tot eenduidige interpretatie en uitvoering van financiële normen tussen WSW en DNB. DNB zou daarnaast zelf aangegeven hebben het toezicht op deze publiekrechtelijke voorschriften als branchevreemd voor het instituut te beschouwen. Het WSW is weliswaar te beschouwen als een financieel instituut, maar toezicht op het WSW is niet los te zien van toezicht op woningcorporaties, zo is de redenering van de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer hierover (Kamerstukken II, 2014/15, 29453, nr. 389).

2.3 Naar een verticaal toezichtmodel

De minister voor WenR besloot het financieel toezicht op woningcorporaties en het WSW in één verticale kolom te plaatsen. In een brief aan de Kamer licht de minister toe wat zij hierbij voor ogen heeft: “een verticaal toezichtmodel waarin het Rijk de financiële kaders in wet- en regelgeving vastlegt, de Autoriteit deze kaders verder uitwerkt en toezicht houdt op het WSW en zij op die aspecten van financieel toezicht die reeds voldoende geborgd zijn door het WSW mogelijk in de praktijk kan varen op de inzichten die door het WSW worden gegenereerd” (Kamerstukken II 2015/16, 29453, nr. 401). Daarmee kwam de minister tegemoet aan één van de andere conclusies van de enquêtemissie, dat slechte samenwerking tussen de toenmalige financieel toezichthouder CFV en het WSW als borger één van de oorzaken was van de ontstane problemen. Bovendien zouden de Aw en het WSW elkaar op deze manier kunnen versterken in het financieel toezicht en risicobeheersing, wat zou leiden tot lagere administratieve lasten voor woningcorporaties.

De minister vroeg vervolgens expliciet aan de Aw en het WSW om voorstellen te doen om tot consistente normen te komen in de financiële normen die beide organisaties hanteren (Kamerstukken II 2015/16, 29453, nr. 401). Naar aanleiding van dit verzoek brachten de Aw en het WSW eind 2018 een gezamenlijk beoordelingskader uit (Aw, WSW, 2018a). Ook kwam er een samenwerkingsconvenant tussen beide partijen (Aw, WSW, 2018b).

2.4 Functionele verdeling van rollen binnen de Aw

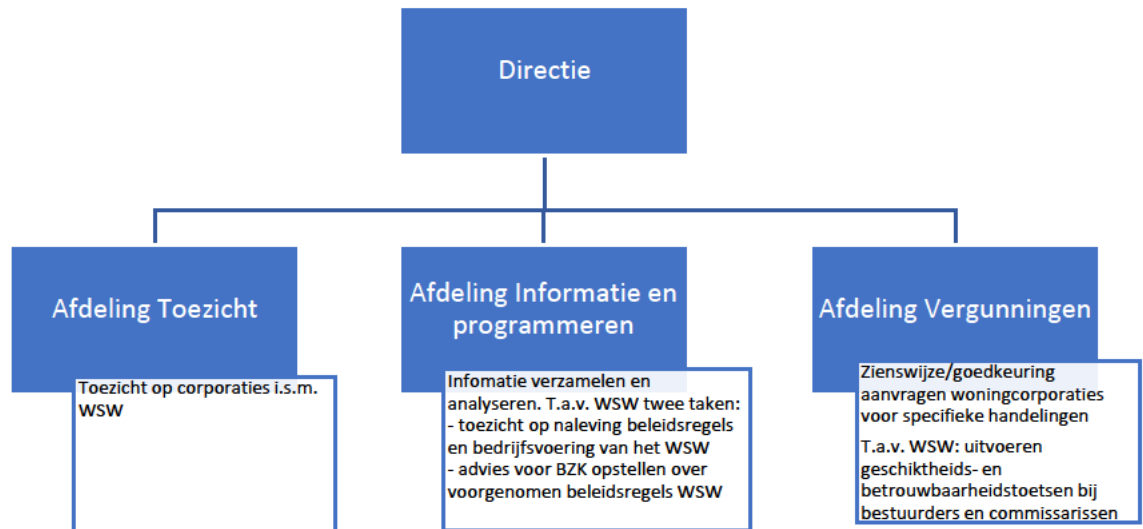
Met het beleggen van het toezicht op WSW bij de Aw en de oproep van de minister tot samenwerking tussen de beide instituten kreeg de Aw een dubbele rol t.a.v. het WSW: Aw ging zowel met het WSW samenwerken in het verticaal toezicht op woningcorporaties, als toezicht houden op het WSW.

In zijn Kamerbrief van 30 oktober 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 29453, nr. 401) beschreef de minister welke taken het toezicht diende te omvatten:

- Beoordelen of kandidaten voor de raad van commissarissen en het bestuur van het WSW geschikt en betrouwbaar zijn;
- Beoordelen of het WSW zich in de uitvoering houdt aan de eigen beleidsregels en de voorschriften uit het BTIV met betrekking tot de borgingsvoorziening. De Autoriteit woningcorporaties krijgt een adviesrecht richting de Minister ten aanzien van de goedkeuring door de Minister van de beleidsregels van het WSW;
- Beoordelen of het WSW een beheerste en integere bedrijfsvoering voert. Het gaat hier om een beoordeling of het WSW de inrichting en de kwaliteit van zijn uitvoerende processen, van de administratieve en interne organisatie en van de informatievoorziening en communicatie op orde heeft;
- Het, indien nodig, inzetten van de handhavingsinstrumenten aanwijzing en de voorafgaande goedkeuring van handelingen ten aanzien van aan de autoriteit gemandateerde bevoegdheden. Vanwege de zwaarte van het instrument wordt de bevoegdheid tot ontslag van de voltallige raad van commissarissen niet gemandateerd aan de autoriteit, maar blijft deze voorbehouden aan de Minister zelf.

Bovengenoemde taken kregen beslag in de organisatie van de Aw, die door middel van functionele scheiding de verschillende taken heeft vormgegeven. Het organogram hieronder geeft weer hoe de Aw de verschillende taken, zowel het toezicht op woningcorporaties als het toezicht op WSW, heeft georganiseerd. Het beoordelen van geschiktheid en betrouwbaarheid van de bestuurders en commissarissen van het WSW vindt plaats binnen de afdeling Vergunningen. Het toezicht op de bedrijfsvoering van het WSW ligt bij de Aw als toezichthouder op het WSW, onder de afdeling Informatie en Programmeren, evenals de beoordeling of het WSW zich *in de uitvoering* houdt aan de eigen beleidsregels en de voorschriften uit het BTIV met betrekking tot de borgingsvoorziening. Wanneer het WSW nieuwe beleidsregels of aanpassingen hierin wil doorvoeren, geven de adviseurs, die ook onder de afdeling Informatie en Programmeren hangen, hier advies over aan de minister van BZK. Verder is de taak om financiële normen en het gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en het WSW op te stellen voor het toezicht op individuele corporaties belegd bij de afdeling Informatie en Programmeren.

Basis voor het toezicht van de Aw op het WSW zijn de beleidsregels die het WSW voorstelt om het financiële risico te beheersen. De AW toetst de uitvoering van bestaande beleidsregels en adviseert de minister over voorgenomen beleidsregels. De kaders voor de beleidsregels komen voort uit het eerdergenoemde BTIV.



3 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de interferenties tussen de verschillende rollen van de Aw (3.1). We beperken ons tot de rollen waar sprake is van interferentie, de overige rollen laten we buiten beschouwing. Vervolgens gaan we in op de gevolgen van de interferenties voor de onafhankelijke oordeelsvorming en positie van de Aw als toezichthouder op WSW en de corporaties (3.2). Tot slot, komen we terug op de overwegingen die ten grondslag lagen aan de keuze voor de Aw als toezichthouder op WSW (3.3), zoals beschreven in par. 2.3. We beschrijven hoe de beleidstheorie die destijds tot de keuze voor de Aw leidde in de praktijk heeft uitgepakt, om te bepalen in hoeverre we bij de aanbevelingen rekening moeten houden met de overwegingen van destijds.

3.1 Interferentie van rollen

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk heeft de Aw meerdere rollen t.a.v. het WSW. Uit de interviews komt naar voren dat de rol van de Aw als toezichthouder op het WSW in combinatie met andere rollen lastige situaties kunnen opleveren. Het gaat om de combinatie zowel met de rol van de Aw als samenwerkingspartner van het WSW in het verticaal toezicht, als met de rol van de Aw als adviseur over de beleidsregels van het WSW.

Zoals te zien in par 2.4 van het vorige hoofdstuk heeft de Aw de rollen van toezichthouder op het WSW, adviseur van BZK over de beleidsregels en samenwerkingspartner van het WSW in het verticaal toezicht functioneel gescheiden. Voor dit onderzoek is daarbij van belang dat de afdeling Informatie en Programmeren samen met het WSW het gezamenlijk beoordelingskader voor het toezicht op corporaties vormgeeft, met input vanuit de afdeling Toezicht, die dit kader vervolgens voor het toezicht op corporaties gebruikt. In de afdeling Informatie en Programmeren bevinden zich daarnaast de adviseurs voor WSW en de toezichthouders op WSW, die elk een zelfstandige taak hebben.

Het WSW merkt op dat binnen de Aw de toezichthouders op het WSW en de adviseurs van de minister (over beleidsregels) dicht tegen elkaar aan opereren. Het WSW geeft verder aan dat het kan gebeuren dat 'meneer A' van de Aw als samenwerkingspartner meewerkt aan aanpassingen in het verticaal toezicht op individuele instellingen, die leiden tot aanpassingen in de beleidsregels, waarover dezelfde meneer A advies geeft aan de minister (in zijn rol als adviseur van de minister).

Zowel de Aw als het WSW wijzen op het feit dat alle rollen van de Aw samenkomen bij de directeur van de Aw. De Aw omschrijft dat zowel het WSW als BZK de directeur soms op meerdere rollen aanspreken. Het WSW geeft in zulke situaties aan dat het niet duidelijk is welke pet de Aw op heeft. Ook andere geïnterviewden noemen de rol van de directeur als probleem dat ontstaat door de combinatie van rollen bij de Aw. Bovendien benoemen zowel de Aw als het WSW dat ook de adviseurs en de inspecteurs die toezicht houden op het WSW onder dezelfde leidinggevende hangen. Een enkele geïnterviewde ziet hier geen probleem in, en geeft aan dat het bij elk bedrijf speelt dat leiding te maken heeft met verschillende belangen, die niet volledig gelijk zijn en weging met zich meebrengen.

In interviews kwamen regelmatig dezelfde voorbeelden van situaties terug waarin spanning optrad tussen verschillende rollen van de Aw. Wij beschrijven hieronder twee veelgenoemde situaties:

1. De betrokkenheid van de Aw als samenwerkingspartner van WSW en als toezichthouder op het WSW bij de overgang van bedrijfswaarde naar beleidswaarde voor de berekening van de financiële ratio's van corporaties;
2. De betrokkenheid van de Aw in verschillende rollen bij de casus Vestia en het 99%-zekerheids criterium.

Casus overgang van bedrijfswaarde naar beleidswaarde

In 2018 hebben de Aw en het WSW gezamenlijk bepaald om voortaan de beleidswaarde in plaats van de bedrijfswaarde als waardebegrip te hanteren om de financiële gezondheid van corporaties en het risicostelsel te beoordelen. Nadat het WSW en de Aw - in haar rol van samenwerkingspartner van het WSW - hierover overeenstemming bereikt hadden, ontstond spanning in het vervolgtraject tussen de verschillende rollen. Ten eerste tussen de Aw als toezichthouder op het WSW en de Aw in haar rol van adviseur. De overgang van bedrijfswaarde naar beleidswaarde kreeg beslag in een aanpassing van een bijlage bij een van de beleidsregels, en zoals voorgeschreven in het BTIV vroeg BZK advies over deze aanpassing aan de Aw. Adviezen aan BZK worden formeel door de beleidsafdeling van de ILT opgesteld. In de praktijk gebeurt dat op aangeven vanuit Aw. Het advies over de overgang naar beleidswaarde dat uitging van de ILT was voornamelijk in samenspraak met de toezichthouders op het WSW opgesteld. Dit leidde tot onvrede bij de Aw als adviseur, omdat advies over beleidsregels niet thuishoort bij de rol van toezichthouder op het WSW, maar bij de Aw als adviseur van BZK. Ter correctie op de inhoud heeft de Aw als adviseur vervolgens een nadere toelichting geschreven voor BZK.

Er ontstond eveneens spanning tussen de Aw als toezichthouder op het WSW en de Aw als samenwerkingspartner van het WSW. De Aw als samenwerkingspartner had geruime tijd met WSW gewerkt aan deze ontwikkeling. De afspraken tussen de Aw en het WSW over de beleidswaarde en de gevolgen voor het toezicht zijn niet met

de toezichthouders besproken. Voor hen was de overgang naar beleidswaarde daarom een verassing. Het advies dat vervolgens vanuit de Aw als toezichthouder uitging naar BZK was kritisch: het advies aan BZK was de aanpassingen deels niet goed te keuren en deels alleen onder voorwaarden. Dit was een verrassing voor de partijen die bij de invoering van de beleidswaarde betrokken waren geweest, waaronder de afdeling van de Aw die als samenwerkingspartner met het WSW samenwerkt in het toezicht op corporaties, maar ook het WSW zelf, BZK en Aedes.

Casus Vestia en het 99%-zekerheids criterium

Uit de beleidsregels van WSW volgt dat het risicokapitaal voldoende moet zijn om met een waarschijnlijkheid van 99% de verliezen van WSW te dekken en geen beroep te hoeven doen op de achtervangers. Dit criterium heeft de afgelopen jaren tot de nodige discussie geleid in een specifieke casus: Vestia.

De Aw beoordeelde in haar rapport 'Toezicht WSW 2018' de toereikendheid van het risicokapitaal van het WSW om mogelijke verliezen van het WSW te dekken als onzeker, wat gevolgen heeft voor het risico voor de achtervang. De onzekerheid die de Aw constateerde had te maken met de wijze waarop het WSW het vereiste risicokapitaal voor Vestia had bepaald. Indien niet toereikend, dan zou het WSW moeten stoppen met borgen.

De hierboven geschetste situatie leidde tot de nodige gesprekken en briefwisselingen tussen het WSW en de Aw als toezichthouder op het WSW. Bij het rapport Toezicht WSW 2018 stuurde de Aw een brief met een waarschuwing aan het WSW dat het uiterlijk 31 juli 2019 maatregelen moest treffen om dat de geconstateerde onzekerheid op te lossen (Aw, 2019b). Daarbij gaf de Aw aan dat indien deze maatregelen niet of niet tijdig door het WSW genomen werden, de Aw zou overwegen nadere interventies te plegen conform het BTIV. Het WSW besloot als maatregel de ingerekende saneringssteun voor Vestia te verhogen. Op 19 juli 2019 stuurde BZK een brief aan de Tweede Kamer waarin de minister aangaf dat het WSW naar haar oordeel voldoende maatregelen nam om de risico's voor de korte termijn te beperken. Voor de lange termijn was het WSW volgens de minister goed op weg om onzekerheden te beperken met het strategisch programma (Kamerstukken II, 2018/19, 29453, nr. 492). De minister vond het daarom niet nodig en niet proportioneel om extra financiële buffers aan te houden, in het licht van de feitelijke risico's en genomen maatregelen en zou de investeringscapaciteit van woningcorporaties onnodig beperken. De Aw stuurde daarop in oktober 2019 een nieuwsbericht waarin zij aangaf nog steeds risico's voor de achtervangers te zien, maar gezien het oordeel van BZK nu geen aanleiding zag om zelf maatregelen op te leggen aan het WSW (Aw, 2019c).

3.2 Gevolgen voor positie en oordeelsvorming van de Aw

In de voorgaande paragrafen is toegelicht hoe de combinatie van verschillende rollen binnen de Aw kan leiden tot spanningen, omdat de belangen en risico's die ze dienen te borgen uiteenlopen.

Desondanks geven de geïnterviewden, zowel de Aw zelf als andere betrokkenen, aan dat de Aw rolvast weet te blijven. Waar nodig, als ondanks de functiescheiding die de Aw heeft gecreëerd toch interferenties kunnen optreden, neemt de Aw extra maatregelen. Bij de ontwikkeling van het strategisch programma van het WSW schreven de adviseurs namens de Aw een pre-advies over het strategisch programma. De uitkomsten van het strategisch programma worden vertaald in beleidsregels, waar de inspecteurs vanuit dezelfde afdeling als de adviseurs vervolgens toezien op de uitvoering van die beleidsregels. Om te verzekeren dat de Aw in beide rollen onafhankelijk kon opereren konden de adviseurs naar een ander afdelingshoofd (het hoofd van de afdeling Toezicht) in het geval spanning zou ontstaan tussen de beide rollen. Ook vraagt de Aw vanuit verschillende rollen apart informatie op bij WSW. Als WSW daarop aangeeft dat de Aw die informatie al vanuit een andere rol heeft opgevraagd, benadrukt de Aw dat informatie die het WSW met de Aw deelt in de ene rol niet met de Aw in een andere rol gedeeld wordt.

De inspecteurs die toezicht houden op het WSW beamen het hierboven geschetste beeld. Ze geven aan dat meningsverschillen goed bespreekbaar zijn met de directeur. Ze ervaren ook dat ze gesteund worden door de directeur in hun onafhankelijke rol, wanneer ze kritisch zijn op ontwikkelingen waar de Aw als samenwerkingspartner van het WSW of als adviseur aan de voorkant bij betrokken is geweest.

De Aw in haar rol van toezichthouder op individuele corporaties en samenwerkingspartner van het WSW beschrijft dat zij als gevolg van de combinatie van rollen ervaart dat het WSW terughoudend is om informatie te delen. De Aw als samenwerkingspartner heeft daarom soms moeite om de informatie van het WSW te krijgen die ze nodig hebben.

De adviseurs geven aan dat zij geen problemen ervaren door de dubbele pet van de Aw als toezichthouder op WSW en samenwerkingspartner van WSW in het verticaal toezicht. De combinatie van advisering over beleidsregels en toezicht op WSW binnen één afdeling heeft eerder wel wrijving teweeggebracht. De adviseurs ervaren dat de inspecteurs die toezicht houden op het WSW de neiging hadden zich met het advies naar BZK te bemoeien. Nadat dit een jaar geleden tot een flinke confrontatie leidde tussen de adviseurs en de toezichthouders op WSW, zijn de verhoudingen volgens de adviseurs nu veel beter, en houdt ieder zich beter aan zijn eigen rol. Wel benadrukken de adviseurs dat het belangrijk is om de adviesfunctie

gescheiden te houden van de toezichtfunctie. Dat is nu af en toe voor het WSW niet helder en dat creëert onrust.

Samengevat is het beeld wat uit de interviews volgt dat de Aw, ondanks de combinatie van verschillende rollen die verschillende risico's en belangen borgen, wel rolzuiver weet te blijven. Feitelijk treden er tot nu toe dus nog geen gevolgen op voor onafhankelijkheid van de verschillende rollen. Echter, verschillende geïnterviewden zien de huidige inrichting van het toezicht wel als risico voor de onafhankelijke oordeelsvorming. Ze geven aan dat de onafhankelijke oordeelsvorming nu erg afhankelijk is van de personen die de verschillende rollen invullen. De geïnterviewden zien daardoor een risico dat de rolzuiverheid wel in het geding komt in de toekomst, wanneer er andere personen op de verschillende rollen terechtkomen. Eén van de geïnterviewden beschrijft de relatie van de Aw in verschillende rollen met het WSW een 'regulatory capture'. Met name is hij kritisch op het feit dat de Aw en het WSW samen financiële kaders opstellen, die het WSW uitwerkt tot beleidsregels, waar de Aw vervolgens in haar andere rol toezicht op houdt. Een andere geïnterviewde oordeelt dat er naast een feitelijke check op naleving van de beleidsregels achteraf ook een onafhankelijk oordeel vanuit de toezichthouder zou moeten zijn op wijzigingen in de financiële modellen. Weliswaar zijn de adviseurs van het WSW in het traject van totstandkoming van het strategisch programma betrokken geweest bij de wijzigingen in de modellen, maar de Aw als toezichthouder op het WSW geeft zelf geen inhoudelijk oordeel over dergelijke wijzigingen.

Ook geven verschillende gesprekspartners aan dat zij risico's voor de onafhankelijke oordeelsvorming over het WSW zien in de ontwikkeling die de Aw heeft ingezet om het volkshuisvestelijk belang meer te betrekken in het toezicht op de individuele corporaties. Het WSW beoordeelt de investeringen van woningcorporaties op financiële risico's, het volkshuisvestelijk belang dient daarbij geen rol te spelen, zo geven verschillende geïnterviewden aan waaronder het WSW zelf. Mocht de Aw het volkshuisvestelijk belang gaan betrekken in haar toezicht op het WSW, zo stelt het WSW in één van de interviews, dan ontstaat er een mismatch tussen de scope van het toezicht van de Aw op het WSW enerzijds en de taken van het WSW anderzijds. De Aw geeft aan dat het volkshuisvestelijk belang geen rol speelt in het toezicht op het WSW. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat de druk vanuit het volkshuisvestelijk belang om de woningnood te verkleinen wel merkbaar is in de wijze waarop BZK is omgegaan met casus Vestia, gegeven dat in deze casus grotere financiële risico's voor lief worden genomen dan volgens de regelgeving toegestaan is. Ook vanuit de woningcorporatiesector wordt het risico op druk vanuit het volkshuisvestelijk belang gezien.

De geïnterviewden uit de sector geven aan dat het risico op financiële bijdragen voor de deelnemers van het WSW nog veel groter is dan voor de achtervangers. De deelnemers van het WSW zijn immers de eerste buffer wanneer een

woningcorporatie aanspraak op de borg moet doen en het WSW dit niet uit zijn eigen risicovermogen kan dragen. Als de bijdrage van de deelnemers voldoet komt de achtervang niet aan een financiële bijdrage toe. Daarnaast heeft de invoering van de beleidswaarde voor verruiming van de leenruimte van woningcorporaties gezorgd. Dit zou volgens sommige geïnterviewden kunnen leiden tot een vergroot financieel risico.

Daarnaast beschrijven geïnterviewden dat de combinatie van rollen regelmatig ongemak oplevert. Bij het WSW leidt het tot verwarring; zoals ook in het begin van dit hoofdstuk beschreven stelt WSW regelmatig de vraag welke pet de Aw op heeft wanneer het WSW met de Aw in gesprek is. Ook komt het voor dat het WSW, evenals BZK, de directeur van de Aw soms op meerdere rollen aanspreken rondom hetzelfde onderwerp. Bovendien heeft de combinatie van rollen in het verleden voor verrassingen gezorgd, toen de Aw als toezichthouder op het WSW kritisch was over ontwikkelingen waar de Aw als samenwerkingspartnersamenwerkingspartner van het WSW aan meegewerkt had. Aw, WSW en BZK geven alle drie aan nu meer alert te zijn op goede communicatie, om te zorgen dat dergelijke verrassingen minder voorkomen.

Samenvattend volgt uit de interviews het beeld dat de verschillende rollen van de Aw tot nu toe geen feitelijke gevolgen hebben gehad voor de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van de Aw als toezichthouder op het WSW. Wel zien geïnterviewden de combinatie van rollen als risico voor de toekomst, wanneer andere personen op de verschillende posities zitten. Ook creëren de verschillende petten in de relatie tot het WSW ongemak bij zowel de Aw als het WSW, met name voor de directeur van de Aw. Bij het WSW leidt het bovendien volgens de Aw tot terughoudendheid in het delen van informatie met de Aw als toezichthouder op woningcorporaties en samenwerkingspartner van het WSW.

3.3 Toezichtmodel in de praktijk

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft de minister van BZK besloten het toezicht op het WSW bij de Aw neer te leggen om twee redenen. Ten eerste zou de positionering van het toezicht op WSW bij de Aw bijdragen aan de consistentie in financiële normen en de samenwerking tussen de financieel toezichthouder en de burger, en daarmee de administratieve lasten voor corporaties beperken. Ten tweede redeneerde de minister dat het WSW weliswaar gezien kan worden als een financieel instituut, maar het toezicht op het WSW niet los te zien is van het toezicht op woningcorporaties. Deze paragraaf gaat in op deze onderliggende overwegingen

bij de inrichting van het toezichtmodel, en hoe deze in de praktijk uitgewerkt hebben.

Samenwerking toezichthouder en burger

Aw en WSW hebben sinds de oprichting van de Aw veel geïnvesteerd in de samenwerking en een gezamenlijk beoordelingskader. Daarmee hebben de Aw en het WSW consistentie in financiële normen gecreëerd, zoals de minister van BZK beoogde. Qua administratieve lasten voor woningcorporaties geeft de Aw aan dat door de gezamenlijkheid de administratieve lasten niet veel minder geworden zijn, maar wel de *ervaren* toezichtlasten. Dit komt doordat Aw en WSW de planning van hun activiteiten op elkaar afstemmen. De Aw geeft aan dat er 'chinese walls' staan tussen enerzijds de inspecteurs die toezicht houden op het WSW en anderzijds de afdeling van de Aw die verantwoordelijk is voor het toezicht op corporaties en met het WSW samenwerkt. Contacten en informatie-uitwisseling vanuit beide rollen met het WSW verloopt via afzonderlijke kanalen, en hier vindt dus bewust geen kruisbestuiving plaats.

Expertise

In zijn brief aan de Kamer waarin de minister zijn keuze voor de Aw als toezichthouder op het WSW toelichtte, gaf onder andere de kennis van de Aw van de corporatiesector de doorslag, te meer omdat DNB aangaf het toezicht op de publiekrechtelijke voorschriften uit het BTIV als branchevreemd voor het instituut te beschouwen. In veel interviews is deze afweging ter sprake gekomen. Een aantal geïnterviewden, waaronder het WSW zelf, redeneren dat het WSW vooral een financieel instituut is. De toezichthouder op het WSW zou dus in eerste instantie expertise op het gebied van financiële markten en kapitaalbeleid moeten hebben. Ook, zo geven verschillende gesprekspartners aan, is het toezicht op WSW erg smal qua capaciteit en expertise belegd, terwijl het verschillende aspecten beslaat (van managerial zaken tot gedragstoezicht en specialistische financiële aspecten). Het WSW trekt de vergelijking met DNB en ECB, waar een breed palet aan expertise beschikbaar is. Een aantal geïnterviewden vanuit de woningcorporatiesector beamen dit en geven aan dat de kennis die de Aw heeft van de woningcorporatiesector niet zo van belang is voor het toezicht op WSW; het gaat volgens hen om kennis van de *woningmarkt*, en de financiële markten en de specifieke risicosystemen en kapitaalvereisten die passen bij die markt, niet om kennis van goedkope huurwoningen. Dit vereist volgens deze geïnterviewden een type toezicht zoals dat op de bankensector wordt uitgeoefend. Ook bij de adviesrol van de Aw, zo voegen twee geïnterviewden toe, geldt dat kennis van financiële markten beperkt is; iets wat volgens hen ook niet verwacht kan worden van professionals die thuis zijn in de woningcorporatiesector, en niet de financiële sector.

Echter, daartegenover staan ook een aantal geïnterviewden die aangeven dat kennis van de corporatiesector wél van belang is, en geven meerdere gesprekspartners aan

dat de Aw zich weliswaar moest ontwikkelen in zijn rol als toezichthouder op het WSW, maar intussen voldoende expertise in huis heeft. Eén van de geïnterviewden plaatst daar wel de kanttekening bij dat de onbekendheid van de Aw met het toezicht op een waarborgfonds maakt dat het toezicht op WSW erg 'rule based' is, een kenschets die in meerdere interviews terugkomt. Verschillende geïnterviewden geven aan dat ze graag zouden zien dat het toezicht op het WSW meer principle based wordt. BZK noemt het voorbeeld van de discussie rondom het 99%-zekerheids criterium waar het WSW door Vestia niet aan kan voldoen. De Aw als toezichthouder was hier kritisch over, terwijl BZK vindt dat de Aw zou moeten kijken naar de ontwikkeling die het WSW met het strategisch programma heeft ingezet, om toe te werken naar meer zekerheid voor de achtervang. Een andere geïnterviewde geeft aan dat er, naast de toets op naleving van beleidsregels die de Aw als toezichthouder uitvoert, ook macroprudentieel toezicht zou moeten plaatsvinden; een bredere, onafhankelijke, blik op de checks en balances en de financiële kaders om te zien of daarmee de financiële risico's voldoende geborgd zijn. De Aw zelf geeft aan dat de beleidsregels in opzet niet principle based zijn, maar rule based en dat het WSW en BZK hier (zelf) over gaan, niet de Aw als toezichthouder op het WSW. Ook geeft de Aw aan dat het BTIV de grondslag is voor het toezicht op het WSW, en dat de scope van het toezicht daarin nou eenmaal smal geformuleerd is. De Aw rekt dat wel op, bijvoorbeeld met het rapport over governance, dat eigenlijk niet onder de scope van het toezicht op het WSW valt.

De inspecteurs die toezicht houden op het WSW ervaren zelf dat er weinig mogelijkheid is om met andere collega's te sparren over het toezicht op de financiële markten in het algemeen, en de lessen die geleerd kunnen worden. Dat het toezicht op het WSW een geïsoleerde rol is binnen de Aw geven ook andere geïnterviewden aan. Het WSW benoemt ook het feit dat de Aw in haar toezicht op het WSW geen enkel vergelijkingsmateriaal heeft, omdat het WSW een organisatie met een uniek takenpakket is. De Aw kan dus niet benchmarken, zoals in het toezicht op woningcorporaties. Het WSW stelt de vraag hoe je een organisatie, het WSW in dit geval, beoordeelt als er sprake is van 'n=1'. Anderzijds geeft een andere gesprekspartner aan dat het de vraag is of de wijze waarop DNB financiële instellingen toetst, toepasbaar is op het WSW. Basel-3 is bijvoorbeeld niet zomaar toe te passen op het WSW. En er is bovendien geen 'default informatie'; geen informatie over hoe andere soortgelijke instellingen als het WSW het doen.

4 Oplossingsrichtingen en conclusies

4.1 Inleiding

Uit de bevindingen in het vorige hoofdstuk volgt het beeld dat de verschillende rollen van de Aw ertoe leiden dat binnen één organisatie uiteenlopende en soms tegengestelde perspectieven kunnen bestaan over specifieke ontwikkelingen.

Er is een breed gedeeld beeld dat de Aw ondanks de soms uiteenlopende perspectieven wel rolvast weet te blijven. Tegelijkertijd is er wel ongemak; bij de directeur die namens verschillende rollen moet optreden en bij het WSW die aangeeft dat het voor hen soms onduidelijk is welke pet de Aw op heeft. De Aw ervaart bovendien dat het WSW terughoudend kan zijn in het delen van informatie met de Aw als samenwerkingspartner, omdat de Aw ook de rol van toezichthouder op het WSW heeft. Tot slot geven meerdere geïnterviewden aan dat de Aw tot nu toe weliswaar rolvast blijft, maar dat er wel risico's voor de rolzuiverheid in de toekomst bestaan, als er andere personen op de functies komen van met name de directeur en de inspecteurs die toezicht houden op het WSW.

In de volgende paragraaf beschrijven wij twee mogelijke oplossingsrichtingen voor bovengenoemde knelpunten, een organisatorische oplossing en een procesmatige oplossing. Tot slot gaan we in paragraaf 4.3 in op de observaties van verschillende geïnterviewden over de benodigde expertise van de toezichthouder op het WSW.

4.2 Oplossingsrichtingen

Uit de interviews kwam meermaals de suggestie voort om het toezicht op het WSW bij DNB te plaatsen. Dit zou de onafhankelijkheid versterken van deze rol t.o.v. de rollen van de Aw als respectievelijk adviseur en samenwerkingspartner van het WSW in het verticaal toezicht. Ook zou de expertise van DNB volgens sommige geïnterviewden meer passend zijn voor het toezicht op het WSW.

Daar staat tegenover dat het WSW in 2015 nagegaan is of ze onder toezicht van DNB gesteld konden worden. DNB heeft toen aangegeven dat ze het liever niet wilde doen, omdat de woningmarkt voor hen een onbekende sector is. Ook geven sommige geïnterviewden aan dat DNB weliswaar kennis van de financiële sector in huis heeft, maar geen sectorspecifieke kennis van de woningcorporatiesector, die volgens hen ook van belang is voor het toezicht op het WSW.

Naast een organisatorische scheiding van rollen is echter ook een ander type oplossing mogelijk, namelijk door de verschillende rollen *procesmatig* te scheiden.

Hieronder beschrijven wij voor de verschillende knelpunten die uit de interviews volgen hoe een procesmatige scheiding de ervaren problemen op kan lossen. Daarbij refereren wij naar een gangbaar onderscheid van stadia in de beleidscyclus, te weten beleid, uitvoering en toezicht. M.b.t de toezichtfunctie maken we gebruik van het onderscheid tussen risicobeoordeling en risicomangement. Verder wordt verwezen naar de principes uit de kaderstellende visie op toezicht, te weten Onafhankelijk, Transparant, Professioneel, Selectief, Slagvaardig en Samenwerkend (Kamerstukken II 2005/06, bijlage bij 27831, nr. 15).

Onderscheid tussen advies- en toezichtfunctie

Het toezicht op het WSW vindt plaats op basis van de beleidsregels van het WSW, die door BZK zijn goedgekeurd. In het proces van vaststellen van de beleidsregels heeft de Aw een adviesfunctie richting BZK. In de gesprekken werd meermalen het belang van scheiding tussen de toezichtfunctie en de adviesfunctie benadrukt. Echter, wanneer helder is in welke fase van de beleidscyclus dit advies gegeven wordt, namelijk in de fase van beleidsontwikkeling, is er geen principiële bezwaar dat deze functie dicht bij het toezicht zit. Bij de vorming van beleid is het gebruikelijk, dat toezichthouders advies geven over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de zogenaamde HUF-toets. Eenmaal vastgesteld vormt het beleid, dat overigens kan afwijken van het advies, de basis voor het toezicht.

Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de adviesfunctie binnen de Aw een bredere scope lijkt te hebben dan alleen uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; er lijkt ook sprake te zijn van beleidsinhoudelijke advisering. In de situatie dat het advies verder gaat dan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, kan er wel meer spanning ontstaan tussen de advies- en toezichtfunctie. Het is de vraag of die bredere rolopvatting past bij een toezichthouder. Als de scope van de adviesfunctie ingeperkt zou worden is ook het bezwaar ondervangen, dat de Aw toezicht houdt op het door de autoriteit zelf vastgestelde beleid. Dat is niet het geval, omdat de beleidsregels van het WSW, waar de Aw toezicht op houdt, vastgesteld worden door BZK.

Onderscheid toezicht op woningcorporaties en toezicht op WSW

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe de rol van de Aw als samenwerkingspartner van het WSW in combinatie met de rol van toezichthouder op het WSW ook af en toe voor spanning kan zorgen, zoals bij de introductie van de beleidswaarde. Ook hier geldt dat wanneer de taken en rollen procesmatig gescheiden worden, eventuele uiteenlopende perspectieven geen risico vormen voor de onafhankelijkheid.

Rol directeur

De directeur van de Aw is eindverantwoordelijk voor de verschillende taken die bij de organisatie zijn belegd. Dit betreft zowel het toezicht op de corporatiesector als het toezicht op de WSW.

De taken zijn op verschillende plekken in de organisatie belegd. Het kan voorkomen, dat de verschillende afdelingen verschillend aankijken tegenover situaties of ontwikkelingen. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen *risicobeoordeling* en *risicomangement*. Risicobeoordeling vindt plaats aan de hand van het toezichtkader c.q. de beleidsregels en is een professioneel oordeel. Dat dient altijd schriftelijk te worden vastgelegd. Vervolgens is de vraag wat met de risicobeoordeling wordt gedaan, bijvoorbeeld het schrijven van een waarschuwingsbrief, of het opleggen van een maatregel. Dit valt onder risicomangement.

Bij het aanwezig zijn van verschillende toezichtstaken in een organisatie kan het zijn, dat op basis van verschillende risicobeoordelingen een afweging moet worden gemaakt in het kader van risicomangement over een bepaalde situatie. Dat komt dan samen bij de directeur. Op zich is dat ook geen onoverkomelijke situatie, mits maar volledig transparant is op basis van welke afwegingen een besluit genomen wordt, en de risicobeoordelingen openbaar zijn. Daarbij is het uiteraard van belang dat de vastgestelde regels voor het nemen van maatregelen wel gevolgd worden. In het geval van het toezicht op WSW, dat plaats vindt aan de hand van eerder vastgestelde beleidsregels, ligt het voor de hand, dat de directeur geen bemoeienis heeft het opstellen van de risicobeoordeling, zodat hij daarna een bredere afweging kan maken. Onafhankelijkheid en transparantie zijn hierbij sleutelwoorden.

Expertise

Het toezicht op het WSW is een taak die specialistische kennis van de financiële sector vereist. Zoals sommige geïnterviewden suggereerden, kan dit reden zijn om het toezicht elders te plaatsen. Bij een procesmatige scheiding van rollen, zoals beschreven in voorgaande paragraaf, blijft het toezicht op het WSW binnen de Aw. Het is in dat geval nog steeds van belang de benodigde kennis in huis te hebben en deze op adequaat niveau te houden. Bij toezicht in een hoog specialistische omgeving is het steeds de vraag in hoeverre de toezichthouder in staat is de ontwikkelingen te beoordelen. Naast processtoetsing aan de hand van vastgestelde regels is ook een voldoende hoog niveau van kennis noodzakelijk om een volwaardige gesprekspartner voor de onder toezicht gestelden te zijn en om zicht te hebben op de ontwikkelingen in de sector. De WRR benadrukt ook het belang van deze zogenaamde reflectieve functie van het toezicht (WRR, 2000).

De toezichtstaak wordt uitgevoerd door twee personen. Daarnaast zijn twee personen aangesteld als adviseur. Het toezicht vindt plaats aan de hand van de vastgestelde beleidsregels. Nauwer samenwerken tussen adviseurs en inspecteurs kan zorgen voor betere borging van de kennis van de ontwikkelingen in de sector, die van belang zijn bij het vormgeven van het toezicht. Een verdere versterking van de kennis is mogelijk door gebruik te maken van de modelcommissie die WSW heeft opgezet om gevraagd en ongevraagd te adviseren over de opzet en werking van

kapitaal- en risicomodellen. Dit oordeel kan de Aw meenemen in zijn advies richting BZK over de beleidsregels. Een regelmatige herijking van de benodigde expertise voor het toezicht op WSW door de Aw is, gezien de voortdurende ontwikkelingen op het financiële terrein, noodzakelijk om te taak op goed niveau uit voeren.

4.3 Conclusies

Door de reeds doorgevoerde functiescheiding in de taken betreffende het toezicht op de corporatiesector en op het WSW is een organisatorische aanpassing niet noodzakelijk. Wel is het van belang binnen de verschillende toezichtstaken onderscheid te maken in de adviesrol en de toezichtrol (d.w.z.: het toezicht op het WSW). Daarbij is echter de fase van de beleidscyclus essentieel, waarbij advies plaatsvindt voorafgaand aan de beleidsvaststelling en het toezicht uitgaat van de vastgestelde regels, en niet de organisatorische scheiding van de functies.

Verder is het van belang, dat de risicobeoordeling door het toezicht onafhankelijk plaatsvindt. Vervolgens vindt het risicomanagement plaats. Voor zover de maatregelen niet rechtstreeks uit de wet voortkomen, biedt dit de leiding van de organisatie de mogelijkheid om verschillende afwegingen te maken. Van belang is, dat de risicobeoordelingen openbaar zijn.

De Aw dient voldoende kennis in huis te hebben om de toezichtrol goed te kunnen uitoefenen. Deze rol gaat verder dan alleen het toetsen van beleidsregels, maar bevat ook het zicht hebben op de ontwikkelingen die van belang zijn voor het toezicht.

Door het toezicht op bovenstaande manier vorm te geven, wordt ook voldaan aan de principes van goed toezicht.

5 Aanbevelingen

1. Maak steeds duidelijk vanuit welke taak en rol een activiteit plaatsvindt. Neem daarbij in acht of een onderwerp zich nog in de fase van advisering bevindt, of dat het gaat om toezicht op vastgestelde regelgeving.
2. Zorg er steeds voor dat de risicobeoordeling door het toezicht openbaar is, naast het eventuele besluit in het kader van het risicomangement, dat hierop volgt.
3. Inventariseer welke expertise nodig is voor een goede invulling van de toezichtrol en zorg dat de kennis beschikbaar komt, hetzij in de organisatie of daarbuiten.

Literatuurlijst

ABDTOPConsult (2018). In regels kun je niet wonen: Evaluatie Extern Toezicht Woningwet 2015, 13 juli 2018.

Autoriteit Woningcorporaties (2016). Toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Geraadpleegd via www.ilt.nl.

Autoriteit Woningcorporaties, Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2018a). Gezamenlijk beoordelingskader, 12 november 2018.

Autoriteit Woningcorporaties, Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2018b). Samenwerkingsovereenkomst, 31 januari 2018. Geraadpleegd via www.ilt.nl.

Autoriteit Woningcorporaties (2019a). Toezicht WSW 2018, 7 juni 2019.

Autoriteit Woningcorporaties (2019b). Brief aan WSW met waarschuwing herstel toereikendheid risicokapitaal, 7 juni 2019.

Autoriteit Woningcorporatie (2019c). Nieuwsbericht 'WSW krijgt tijd om onzekerheid risicokapitaal op te lossen', 14 oktober 2019.

Autoriteit Woningcorporaties (2019d). Brief Aw aan minister van Binnenlandse Zaken: Doorontwikkeling van de Autoriteit woningcorporaties als effectieve toezichthouder, 3 oktober 2019. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl.

Kamerstukken II vergaderjaar 2005-2006, 27831, nr. 15 (bijlage). Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2014-2015, 33606, nr. 4. Parlementaire enquête Woningcorporaties.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019, 29453, nr. 492. Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over Rapport Toezicht WSW 2018.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2014-2015, 29453, nr. 389. Brief van de minister van Wonen en Rijksdienst over het WSW.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2015-2016, 29453, nr. 401. Brief van de minister van BZK over voornemens t.a.v. wettelijke verankering publiekrechtelijk toezicht op WSW.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2020). Website, geraadpleegd via www.wsw.nl.

WRR (2000). Het borgen van publiek belang. Geraadpleegd via www.wrr.nl

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl